

Wolf Paul

## Verfassungsgebung und Verfassung

Brasilien blickt heute auf eine 170jährige konstitutionelle Tradition zurück. Die politische Geschichte des Landes seit Ausrufung der Unabhängigkeit durch den portugiesischen Monarchensohn Pedro im Jahre 1822 hat in bislang acht Verfassungen einen rechtsförmlichen Ausdruck gefunden. Der Nationalstaat Brasilien ist ununterbrochen Verfassungsstaat gewesen, und zwar in allen bekannten Erscheinungsformen. Brasilien hat Monarchien, Republiken, Diktaturen und Demokratien in den verschiedensten Gestaltungen erlebt. Darum gilt die Verfassungsgeschichte als *Schlüssel zum Verständnis der nationalen Vergangenheit und Gegenwart*.<sup>1</sup> Sie gewährt Einblick in Werden und Wandel der staatlichen Institutionen, der Regierungsformen, der politischen Verhaltensmuster und obwaltenden Staatsideologien. Sie gibt Aufschluß über die zyklischen Bewegungen des politischen Machtprozesses, über Strukturen und Techniken der Machtausübung und Verrechtlichung, über, so lautet der Wahlspruch im Staatswappen, *Ordnung und Fortschritt* in einem tropischen Land von kontinentalen Ausmaßen und einer Gesellschaft von ethnischer Vielfalt. Im folgenden werden Hauptdaten der Verfassungsgeschichte angegeben, Entstehung und Charakteristik der geltenden Verfassung von 1988 beschrieben und die Eigenarten des brasilianischen Konstitutionalismus verzeichnet.

### Hauptdaten der Verfassungsgeschichte

Die nationale Geschichte Brasiliens hat mit einem parakonstitutionellen Akt begonnen, nämlich der Ausrufung der Unabhängigkeit des Landes durch den Prinzregenten Pedro auf der Höhe von Ipiranga bei São Paulo am 7. September 1822. Kurz darauf, am 12. Oktober 1822, wurde Dom Pedro, Sohn des vor napoleonischen Truppen in die brasilianische Kolonie geflohenen Portugiesenkönigs João VI., zum *Konstitutionellen Kaiser Brasiliens* proklamiert. Auf sein Geheiß wurde am 25. März 1824 die *Politische Verfassung des Kaiserreiches Brasilien* erlassen, auf Vorschlag einer verfassungsgebenden Versammlung von 90 Abgeordneten, die von 1 % der Bevölkerung

---

1 Bonavides 1987.

gewählt worden waren. Pedro I. regierte allerdings nach Eigenbelieben. Sieben Jahre später, nach Verfassungskrise und Aufstand der Militärgarnison von Rio de Janeiro, mußte Pedro I. abdanken zugunsten seines Sohnes Pedro II., der 1840 die Regentschaft des Kaiserreiches Brasilien übernahm. Die imperiale Verfassung, die den Monarchen als *Chefe Supremo da Nação* mit der persönlichen Macht ausgestattet hatte, als vierte Gewalt (*poder moderador*) über Exekutive, Legislative und Judikative zu gebieten, hat die ihr zgedachte Aufgabe, die nationale Einheit zu sichern, 67 Jahre lang erfüllt und sich dadurch als die dauerhafteste aller brasilianischen Verfassungen erwiesen.

Umwälzende Ereignisse wie die Aufhebung der Sklaverei (*Lei Aurea* vom 13. Mai 1888), Vertrauensverlust der Monarchie bei den Oligarchen, Bürgerbewegung und schließlich ein Aufstand der Militärgarnison von Rio de Janeiro führten zum Sturz der Monarchie und Ausrufung der *Republik der Vereinigten Staaten von Brasilien* am 15. November 1889. Die kaiserliche Familie ging nach Europa, eine neue verfassungsgeschichtliche Epoche brach an. Am 24. Februar 1891 verkündete eine verfassungsgebende Versammlung republikanischer Notabeln die *Verfassung der Republik der Vereinigten Staaten von Brasilien*, mit der bis zum Jahre 1934, also fast ein halbes Jahrhundert lang, abwechselnd militärische und zivile Präsidenschaften regiert haben. Diese Verfassung der sogenannten *Alten Republik* hat ebenso wie die des Kaiserreiches das den Traditionen verhaftete Brasilien mit seinen agrarisch-vorkapitalistischen Wirtschafts- und seinen feudalistisch-oligarchischen Gesellschaftsstrukturen repräsentiert. Erst in den 20er und 30er Jahren dieses Jahrhunderts, unter dem Druck von Weltwirtschaftskrise und Arbeiterbewegung, schlug in Brasilien die Stunde der Modernisierungsreform.

Den Aufbruch des Landes in die moderne Industriegesellschaft signalisieren Verfassungsgebungen neuer Art, nämlich die die *Revolution der liberalen Allianz* von 1930 festschreibende liberale, demokratisch parlamentarische *Verfassung der Republik der Vereinigten Staaten von Brasilien* vom 16. Januar 1934 ebenso wie auf ihre Art die dirigistische, dem Präsidenten diktatorische Vollmachten einräumende Verfassung des korporativistischen *Neuen Staats (Estado Novo)* vom 10. November 1937. Beide Verfassungen sind unter dem Einfluß eines charismatischen Mannes, des populistischen Präsidenten Getúlio Vargas, entstanden, der die Geschicke des Landes fünfzehn Jahre lang geprägt hat. Der durch die Revolution von 1930 an die Macht gelangte und 1934 zum Präsidenten gewählte Vargas besaß den Weitblick zu erkennen, daß unter den gegebenen Bedingungen einer parlamentarischen Demokratie in Brasilien weder der innere Friede noch der sozio-ökonomische Fortschritt zum Wohle der Massen zu gewinnen war. Schon nach drei Jahren beendete er das *demokratische Experiment* der Verfassung von 1934 und dekretierte nach einem Staatsstreich im November 1937 die neue Staatsverfassung, die ihm zu persönlicher Führerschaft verhalf. Mit Hilfe einer rigorosen Arbeitsgesetzgebung (*Consolidação das Leis do Tra-*

*balho*, CLT, noch heute in Geltung) gelang es ihm, die Arbeiterbewegung unter die Kontrolle des Staatsapparates zu bringen. Seine weiterreichenden sozialstaatlichen Zielsetzungen aber blieben auf der Strecke. Vargas' *Neuer Staat* ließ alte oligarchische Strukturen der brasilianischen Gesellschaft unangetastet.

Das Ende des 2. Weltkrieges brachte einen Liberalisierungsschub. Die Verfassung vom 16. September 1946, ein Werk der demokratischen Opposition gegen den parafaschistischen *Estado Novo*, kehrte zu den liberalen Prinzipien der Verfassung von 1934 zurück und ermöglichte durch Zulassung allgemeiner, freier, direkter und geheimer Wahlen von Nationalkongreß und Präsident der Republik sowie durch Absicherung der Grundfreiheiten demokratische Reformen und wirtschaftliche Expansion. Ausländisches Kapital wurde ins Land geholt und kühne Projekte wie der Bau der supermodernen Hauptstadt Brasília im küstenfernen und menschenleeren *Planalto Central* (Eröffnung 1960, nach einer Bauzeit von drei Jahren und zehn Monaten) und großindustrielle Anlagen in Erschließungsregionen wurden verwirklicht. Doch endeten die ökonomischen und demokratischen Ambitionen liberaler Präsidenten wie Juscelino Kubitschek und João Goulart im Militärputsch von 1964.

Die Verfassung vom 24. Januar 1967 und deren partiell revidierte Fassung<sup>2</sup> zentralisierten die Macht beim Präsidenten. Im übrigen wahrten sie den konstitutionellen Schein. Generäle besetzten den Präsidentenstuhl und regierten das Land an der Verfassung vorbei mit sogenannten Institutionellen Akten. Traurige Berühmtheit erlangte der AI-5 (*Ato Institucional N° 5*) des Generals Costa e Silva vom 15. Dezember 1968, der Studentenunruhen zum Anlaß nahm, durch Ausschaltung des Parlamentes, Eingriffe in das föderative System, Suspendierung der Grundrechte, besonders der Pressefreiheit und der Gewerkschaftsfreiheit, die verfassungsmäßige Ordnung als Ganze außer Kraft zu setzten. Der AI-5 war zehn Jahre lang Realverfassung des Landes. Erst unter dem Präsidenten der *schrittweisen Öffnung*, General João Figueiredo (1979-1984), ist durch Erlaß eines Amnestiegesetzes zugunsten tausender ins Exil geflohener Oppositioneller (*Lei 6.683/1979*) und die Wiederzulassung der Direktwahl der Gouverneure (*Emenda Constitucional N° 15/1980*) der Normalisierungsprozeß eingeleitet worden. Die konstitutionelle Wende brachte die Präsidentenwahl vom 15. Januar 1985, in der sich der Kandidat der *Aliança Democrática* (PMDB und Dissidenten der PDS) Tancredo Neves gegenüber dem zivilen Kandidaten der Militärregierung, Paulo Salim Maluf, im Wahlmännnergremium (*Colégio Eleitoral*) durchsetzte. Der Wiederbeginn konstitutioneller Normalität in Brasilien erhielt durch Zusammentritt der aus freien Wahlen hervorgegangenen Verfassungsgebenden Versammlung in Brasília am 1. Februar 1987 ein festes Datum.

---

2 Sie wurde auf Druck der regierenden Militärs erlassen durch *Emenda Constitucional No. 1* vom 17. Oktober 1969.

## Die Verfassung von 1988

Den Anstoß zum Übergang von der Diktatur zur Demokratie gab die von Massendemonstrationen begleitete Verfassungsänderungskampagne des Jahres 1983, die die Direktwahl des Präsidenten der Republik durch das Volk forderte (*Diretas-já*). Mit der Wahl des Kandidaten der Opposition zum Präsidenten der Republik kam eine politische Programmatik zum Tragen, die das Ende des Autoritarismus und die unterschiedene Demokratisierung für alle Zukunft verhieß. Mit diesem Programm errang die Partei der Demokratischen Bewegung Brasiliens (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB*) in den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung und in den Parlaments- und Gouverneurswahlen am 15. November 1986 einen überwältigenden Sieg (absolute Mehrheit im Kongreß). Tancredo Neves' politisches Vermächtnis, eine Verfassung der demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Erneuerung zu schaffen, wurde zur Grundlage eines der aufwendigsten und kostspieligsten Unternehmen der modernen Verfassungsgeschichte. Die 559 verfassungsgebenden Abgeordneten und Senatoren tagten 19 Monate lang (613 Arbeitstage), hielten 21.000 Reden, die Sitzungsprotokolle füllen 100 Bände. Aus der Bevölkerung wurden insgesamt 61.142 Änderungsvorschläge eingebracht und in den 24 Subkommissionen diskutiert. Auch erschien eine Reihe nicht-offizieller Verfassungswerke, die von angesehenen Juristen, Parteien oder Senatoren entworfen worden waren. Die *Constituinte* machte täglich Schlagzeilen auf den Titelseiten der Tagespresse. Am Ende hatte das Graphische Zentrum des Senats 1400 Tonnen Papier verbraucht und dafür ca. 300 Millionen US-\$ benötigt. Der in beharrlicher Kommissions- und Plenararbeit immer wieder neu redigierte Verfassungstext ist von der *Constituinte* Ende Juni 1988 in erster und am 2. September in zweiter Lesung verabschiedet worden, am 22. September in der Endfassung der Redaktionskommission mit überwältigender Mehrheit (474 gegen 15 Stimmen der Arbeiterpartei, *Partido dos Trabalhadores*) angenommen und am 5. Oktober 1988 feierlich verkündet worden. Abgesehen vom offiziellen Vorentwurf (*Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais 1986, Comissão Arinos*, benannt nach ihrem Vorsitzenden, dem hochangesehenen Juristen Afonso Arinos de Melo Franco) und alternativen Parteientwürfen (zum Beispiel *Anteprojeto da Constituição do Partido de Trabalhadores 1986*) haben der Verfassungsgebenden Versammlung insgesamt vier Verfassungsentwürfe zur Beratung und Abstimmung vorgelegen: *Projeto de Constituição* (A), die Grundfassung der Systematisierungskommission nach Vorarbeit durch Unter- und Themenkommissionen (November 1987); *Comissão Cabral*, benannt nach ihrem Vorsitzenden und Schöpfer dieses Basisentwurfs, dem Abgeordneten des Bundesstaates Amazonas J. Bernardo Cabral); *Projeto de Constituição* (B), die Fassung nach der ersten Lesung einschließlich der in das Plenum eingebrachten Änderungsanträge (Juli 1988); *Projeto de Constituição* (C), Fassung nach der zweiten Lesung (2. September 1988) und *Projeto de*

*Constituição* (D), Endfassung der Redaktionskommission (22. September 1988). Insgesamt ergibt sich das Bild sorgfältigster Verfassungsgebung, die wegen allseitiger und umfassender Bürgerpartizipation sowie hoher Verfahrensintensität dem klassischen Ideal nahekommt.

Die neue Verfassung versteht sich, so der Präsident der *Constituinte*, Dr. Ulysses Guimarães, in seinem Abschlußbericht, als *Constituição Coragem* und *Constituição Cidadã*, als Verfassung des Mutes zur demokratischen Veränderung im Sinne von Rechtsstaat, Bürgerfreiheit und Bürgerwohlfahrt. Als wichtigste demokratische Errungenschaft darf die Entscheidung zur Reform des Regierungssystems angesehen werden. Die neue Verfassung egalisiert das staatliche Gewaltengefüge, beschneidet die Macht der Regierung, verstärkt stattdessen die Positionen von Parlament und Justiz. Die Wahl des Präsidenten der Republik kann nicht mehr wie bisher indirekt, über das manipulationsverdächtige *Colégio Eleitoral*, erfolgen, sondern allein im Wege direkter, allgemeiner, freier und geheimer Volkswahlen (Art. 77 in Verbindung mit Art. 14). In mehreren Hinsichten sind Kompetenzen des Präsidenten annulliert worden. Zum Beispiel darf er nicht mehr tun, was er noch bis zum 4. Oktober 1987 in großzügigster Weise praktiziert hat, nämlich in Eigenmacht Gesetze dekretieren (Präsident Sarney erließ 232 *Decreto-Leis*), am Parlament vorbeiregieren oder unkontrolliert durch Verfügung über Haushaltsmittel oder Ämtervergaben zentralen Einfluß auf politische Entscheidungen im Lande nehmen. Auf diese Weise hat die Verfassung der viel kritisierten Gestalt des sogenannten Vielämter-*Maharadschas* (*marajã*), des Millionenverdieners im System des öffentlichen Dienstes, ein Ende bereitet (Art. 38 und 17 der Übergangsbestimmungen).

Stattdessen wird der Parlamentarismus rehabilitiert. Der Nationalkongreß, während des Militärregimes seiner demokratischen Funktionen enthoben, ist in seine volle Autonomie als Staatsgewalt und in seine Alleinzuständigkeit zur Gesetzgebung wiedereingesetzt (Art. 44). Er berät den Bundes- und Regierungshaushalt bis in Einzelfragen hinein und kontrolliert das Regierungshandeln auf konkreten und höchst relevanten Gebieten wie zum Beispiel denen der internationalen Rechtsbeziehungen, des Notstands, der Intervention des Bundes in die Angelegenheiten der Staaten, der Atompolitik, der Medienkonzessionen und vieles andere mehr (Art. 49).

Eine weitere bedeutsame Begrenzung der alten Machtfülle der Bundesregierung ist durch Dezentralisierung und Neufestlegung von Befugnissen und Verwendungsweisen im Steuer- und Haushaltswesen erfolgt. Die Steuererhebungs- und Verfügungskompetenzen sind zugunsten der Bundesstaaten, der einzelnen Staatsregierungen und Gemeinden umverteilt (Art. 145ff. sowie 157ff.), starke Budgetanteile sind zweckgebunden festgelegt (zum Beispiel 18 % des Bundes- und der einzelstaatlichen Etats, 25 % der Gemeindeetats für Bildung). Der traditionelle Finanzstaat *à brasileira* mit seiner zentralistischen Allzuständigkeit und Omnipotenz ist damit in ein System gliedstaatlicher Partizipation und parlamentarischer Kontrolle überführt.

Die dritte Gewalt wird durchgängig gestärkt. Die Justiz, in Brasilien traditionell die am wenigsten entwickelte und am schwächsten ausgestaltete Staatsgewalt, soll, angeführt vom neu ernannten Hüter der Verfassung, dem Obersten Bundesgerichtshof (*Supremo Tribunal Federal*), in ihre Funktion als unabhängige Kontrollgewalt hineinwachsen. Dem dienen Kompetenzzuwächse durch eine Gerichtsverfassungs- und Verfahrensreform. Dem *Ministério Público*<sup>3</sup> sind erweiterte Aufgabengebiete und rechtsstaatliche Kontrollfunktionen zugewiesen worden (zum Beispiel Umweltschutz, Minoritätenschutz, Grundrechtsschutz, Schutz sogenannter diffuser Interessen).

Der demokratischen Korrektur am Regierungssystem entspricht die Aufwertung, Aktualisierung und Erweiterung des Systems der Grundrechte und -freiheiten. Jedermann ist frei, seine Meinung zu äußern, die in Brasilien lange geübte Medienzensur ist abgeschafft, die Pressefreiheit garantiert, die Werbefreiheit erst dann eingeschränkt, wenn sie gesundheitsschädliche und umweltunverträgliche Produkte und Verhaltensweisen propagiert. Die Freiheit der Wahl in der Form allgemeiner, unmittelbarer, gleicher und geheimer Wahlen von Präsident, Gouverneur<sup>4</sup>, Präfekt<sup>5</sup> und Abgeordneten in Nationalkongreß, Bundesstaats- und Gemeindeparlamenten ist gewährleistet. In Brasilien bislang sparsam konzedierte Rechte wie Demonstrations-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, insbesondere die zur Bildung von Berufsverbänden und Gewerkschaften (Art. 8) einschließlich des Streikrechtes (Art. 9), auch im öffentlichen Dienst (Art. 37), werden in vollem Umfange anerkannt. In deutlicher Wendung gegen die polizei- und militärstaatlichen Praktiken der Vergangenheit werden Folter, Rassismus, Drogenhandel, Terrorismus und degradierende Behandlung zu schwersten, nicht gnade- oder amnestiefähigen Verbrechen (Art. 5 XLII, XLIII) erklärt, die Abschaffung von Todes- und grausamen Strafen, Zwangsarbeit und Verbannung verfügt (Art. 5 XLVII), ein beneidenswert fortschrittliches System individuellen und kollektiven Rechtsschutzes gegen staatliche Übergriffe und Willkür verankert (Art. 5 LXVIII-LXXIII: *habeas corpus*, *habeas data*, Kollektivschutzmandat, Injunktionsschutzmandat, Popularklage).

Ebenso wie die demokratisch rechtsstaatliche findet die entwicklungsstaatliche Substanz der neuen Verfassung einen Ausdruck in einer Vielzahl konkreter Einzelregelungen und durchformulierter Regelungskomplexe. Der Schwerpunkt liegt auf dem sozialstaatlichen Aspekt. Die neue Verfassung bildet den fortschrittlichsten Rahmen von Arbeits- und Sozialrechten sowie sozialstaatlichen Leistungen seit der Arbeitsgesetzgebung von Getúlio Vargas. Die Details sprechen für sich: Verkürzung der Regelarbeitszeit von 48 auf 44 Stunden, Recht auf Überstundenvergütung, Zuschlag für Nacht-, Schwer- und Gefahrenarbeit, Anspruch auf Jahresurlaub und Urlaubsgeld, Ruhestand mit 65 Jahren, bei Landarbeitern mit 60 Jahren, Abfindung bei unbegrün-

3 Staatsanwaltschaft i. w. S.

4 Vergleichbare Position in Deutschland: der Ministerpräsident eines Bundeslandes.

5 Bürgermeister einer Gemeinde (*município*).

deter Entlassung, Entlassungsschutz für Gewerkschaftsmitglieder, Mutterschaftsurlaub, Vaterschaftsurlaub, Verbot der Kinderarbeit (unter 14 Jahren), der Nachtarbeit von Jugendlichen und anderes mehr (Art. 7).

Hinzu kommen alle jene Regelungen, die der eigentümlichen Systematik dieser Verfassung folgend in einem Ausführungsteil (Titel VIII) dem sozialstaatlichen Programm konkrete Bedeutung verleihen. Zu nennen sind die Gewährleistungen des Rechts auf Bildung, eines staatlichen Schul- und Hochschulsystems in Koexistenz mit privaten, der Staatsaufsicht unterstellten Bildungsinstitutionen auf allen Ebenen, Unentgeltlichkeit des Zugangs zu staatlichen Schulen, Grundschulpflicht, Chancengleichheit, Bildungspluralismus (Art. 205ff.) mit dem Ziel der Beseitigung des Analphabetismus, der Hebung des Bildungsniveaus, adäquate Berufsausbildung; ferner die Gewährleistung des einheitlichen und unentgeltlichen staatlichen Gesundheitssystems, die Zulassung privater Träger nur Kraft öffentlich-rechtlicher Verträge und unter restriktiven Bedingungen (Rechnungsaufsicht, Handelsverbote für Blutkonserven und Transplantate); ferner Garantie der Altersversorgung und eines Rentenanspruches in Höhe des Mittels der letzten 36 Löhne mit Anpassungen an die Inflationsrate (Art. 202); Grundabsicherung im Falle von Krankheit, Invalidität oder Tod (Art. 201); Schutz und Fürsorge für verlassene oder verwaiste Kinder (bekanntlich ein Massenproblem in Brasilien), Schutz der Indios, ihres Lebensraumes und ihrer kulturellen Identität, auch dieses eine existentielle Problematik im nationalen Kontext (Art. 231).

Einmalig in Form und Ausführlichkeit ist die Umweltschutzverfassung (Art. 225), nach der jedermann ein Recht auf eine ökologisch ausgewogene Umwelt hat, und nach welcher die industrielle Risikoproduktion und -technologie ebenso unter Staatsaufsicht gestellt werden wie der Bergbau und die Nutzung des *nationalen Naturerbes*: Amazônia, Mata Atlântica, Pantanal und die 8.000 km lange Meeresküste.

Ähnlich progressiv gibt sich die Wirtschafts- und Sozialverfassung. Sie statuiert konkrete Vorkehrungen zur Überwindung der bekannten, zum Teil katastrophenträchtigen Dilemmata ökologischer Zerstörung, sozialer Verelendung und regionaler Unterentwicklung, wie zum Beispiel die Erklärung der großen Naturregionen, natürlichen Ressourcen und Bodenschätze zu Bundeseigentum (Art. 176, 177), die Entschärfung des metropolitenen Konflikts der Stadtinvasionen durch Ermöglichung von Kleinmobiliareigentum (Enteignung, Ersitzung, Art. 182), die Entschärfung des Agrarkonfliktes und damit der Hunger- und Armutsproblematik sowie der Migrationsfrage durch Delegitimierung und Enteignung unproduktiven Großgrundbesitzes (Art. 184) sowie Landerschließungs- und Strukturverbesserungsprojekte nach Maßgabe eines nationalen Agrarreformplanes (Art. 186ff.).

Gleichwohl ist nicht zu verkennen, daß, wie eingehende Analysen herausgearbeitet haben (zum Beispiel Fábio Comparato<sup>6</sup>), die Wirtschaftsverfassung in Widerspruch

6 Comparato 1986.



zum progressiven Gesamtkonzept der Verfassung steht und den *status quo* der Besitzstände und Produktionsverhältnisse unangetastet läßt. Die geplante Hauptmaßnahme gegen Hunger und Unterentwicklung, die Agrarreform, wurde vertagt, Investitionen des Auslands und Technologietransfer durch protektionistische Maßnahmen erschwert. Die Hauptmaßnahme gegen den Raubbau an den Natur- und Erbreichtümern des Landes, der Umwelt-, Natur-, Arten- und Ressourcenschutz, muß im Konfliktfall den *nationalen Interessen* weichen. Hier, in der Beharrungstendenz und Präferenzstruktur der Wirtschaftsverfassung, im Fehlen eines zukunftsweisenden Entwicklungskonzeptes (Modesto Carvalhosa)<sup>7</sup> findet das problematische Verhältnis der neuen Verfassung zur Realität des Landes ihren augenfälligsten Ausdruck. Die Gesamtbilanz zeigt, daß auch diese neueste und stark modernisierte Verfassung sich letztlich der epochalen Aufgabe verweigert, dem großen Land, in welchem die Verhältnisse des 19. Jahrhunderts mit den Krisen des 20. Jahrhunderts und den Notwendigkeiten des 21. Jahrhunderts zusammentreffen, den Weg in eine bessere Zukunft zu weisen.

## Die Besonderheit des brasilianischen Konstitutionalismus

Obwohl brasilianische Verfassungen nicht als originäre Schöpfungen brasilianischer Politik gelten, sondern immer unter dem Einfluß ausländischer Vorbilder<sup>8</sup> entstanden sind, haben sie doch durch semantische Kontinuität eine eigene Identität entwickelt. Auffällig am brasilianischen Konstitutionalismus sind vor allem der rhetorische Stil, die nominalistische Charakteristik und die provisorische Geltungsmodalität. Brasilianische Verfassungen sind stilistische Meisterwerke, glänzen durch rhetorische Abundanz und Schönheit, durch förmliche Länge, Detailversessenheit und Ausführlichkeit, die selbst Wiederholungen nicht scheut. Die Verfassung von 1988 ist wegen ihrer Sprachästhetik viel bewundert. Sie verfügt über einen Umfang von 315 Artikeln mit häufig voluminösen Absatzunterteilungen und Einzelparagraphen. Zum Beispiel sind sämtliche individuellen Grundrechte im Art. 5 mit 77 Absätzen und zwei gesonderten Paragraphen zusammengestellt. Solcher Stilistik entspricht die nominalistische Charakteristik. Die Verfassung von 1988 in ihrem perfektionistischen Drang, sämtliche Lebensbereiche prinzipiell zu regeln, scheitert, so die Meinung maßgeblicher Juristen (Tércio Sampaio Ferraz, Eros Roberto Grau),<sup>9</sup> an den realen Implementationsbedingungen, bleibt in vielen Teilen symbolische Außendarstellung des politischen Systems ohne Chancen der normativen Integration in den sozialen Prozeß. Bezeichnen-

7 Carvalhosa 1989.

8 Modelle waren 1824 die französische *Charte* von 1814, 1891 die USA-Verfassung, 1934 die Weimarer Verfassung, 1937 die Salazar- und Mussolini-Verfassung.

9 Ferraz Jr. 1986; Grau 1985.



derweise hat diese Verfassung 285 ordentliche Gesetze und 41 Ergänzungsgesetze zu ihrer eigenen Ausführung vorgesehen und damit eine in absehbarer Zeit nicht erfüllbare Aufgabe vorgegeben. Die nominalistische Verfassungssemantik wird verstärkt durch die spezifisch provisorische Geltungsmodalität des brasilianischen Konstitutionalismus, die von angesehenen Juristen als Krisenphänomen beurteilt wird. Wenn Brasiliens Verfassungsphilosoph Miguel Reale feststellt: »Unser Land ist nie fähig gewesen, das Problem der Verfassung zu lösen«,<sup>10</sup> so beklagt er die chronische Instabilität und Vorläufigkeit als Krisenkennzeichen brasilianischer Verfassungen. Eingehende Analysen (Vamireh Chacon)<sup>11</sup> haben bestätigt, daß die zu Zwecken institutioneller Ordnung, Sicherheit und Gerechtigkeit geschaffenen Verfassungen regelmäßig ihre eigenen Zwecksetzungen unterlaufen haben, indem sie ausdrücklich Provisorien, Implementationsbarrieren und Revisionspotentiale vorsahen. Die Verfassung von 1988 ist so weit gegangen, in Form von 70 Übergangsartikeln ihre eigene Obsoleszenz zu planen. Sie hat ihre Geltungsdauer auf fünf Jahre befristet, die Grundentscheidung der Staatsform (Republik oder Monarchie) zur Disposition eines Volkstentseides gestellt und die gesamte Verfassungsrevision der einfachen Mehrheit im Nationalkongreß überantwortet. Das kostspielige und aufwendige Verfahren der brasilianischen Verfassungsgebung (1986-1988) war auf ein Provisorium gerichtet gewesen.

Was daran europäischen Juristen als unbegreiflich erscheint, findet eine Erklärung in der brasilianischen Verfassungspraxis. Denn dort haben nicht die geschriebenen, förmlichen Verfassungen die Verfassungswirklichkeit Brasiliens bestimmt, sondern regelmäßig sogenannte *Parallel-Verfassungen*, also ungeschriebene Verfassungen der realen Machtgestaltung, die im Interesse der zeitweiligen Machtinhaber die normative Kraft der geschriebenen Verfassung ignoriert, ausgehöhlt oder, wie am Beispiel des Vargas-Konstitutionalismus oder der Institutionellen Akte der Militärpräsidenten gezeigt, durchbrochen haben.

Intellektuelle Brasilianer sehen in der konstitutionellen Instabilität des Landes nicht die operative Eigenart brasilianischer Verfassungskultur, sondern das Syndrom eines künftigen Verhängnisses. Brasiliens Kulturphilosoph Darcy Ribeiro hat eindringlich das politische Schicksal des Landes wie folgt resümiert:

Brasilien ist in diesem Jahrhundert sichtbar gewachsen. Aber es ist schlecht gewachsen. Es ist wie ein Ochse gewachsen, den man von Jugend auf in einem eisernen Zwinger gehalten hat. Unser Zwinger, das sind die mediokren Sozialstrukturen, die von Verfassung und Gesetzen festgeschrieben sind und aus Brasilien ein Land der Armut auf dem schönsten Stück Erde des Planeten gemacht haben. Wenn wir unter diesen Gesetzen weiterleben, dann wird im

10 Reale 1985: 8; auch zit. in: »O eterno retorno« (Die ewige Wiederkehr), in: *Veja* (São Paulo), 4. Februar 1987: 36.

künftigen Brasilien die Mehrheit der Menschen auf den Straßen in Hunger und tödlicher Ignoranz dahin vegetieren, während eine reiche Minderheit, aus Angst vor den Armen, in komfortablen, von Elektrozäunen bewehrten Konzentrationslagern hausen wird.<sup>12</sup>

---

11 Chacon 1987.

12 Ribeiro 1985: No.2443.